

A NEMZETKÖZI ÉS HAZAI FOGYATÉKOSPOLITIKA A 21. SZÁZADBAN

MTA TK SZOCIOLÓGIAI INTÉZET – L'HARMATTAN
BUDAPEST

A kötet megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.



© Szerzők, 2013

© L'Harmattan Kiadó, 2013

A szöveget gondozta: Macskássy Zsuzsa

A kiadványt lektorálta: Molnár Krisztina, a Pető Intézet Humánintézetének vezetője

ISBN 978-963-236-735-4

A kiadásért felel Gyenes Ádám

Borítóterv: Ujváry Jenő

Nyomdai előkészítés: Kállai Zsanett

Nyomdai munkák: Robinco Kft.

Felelős vezető: Kecskeméthy Péter

TARTALOM

| | |
|-----------------|---|
| Bevezetés. | 9 |
|-----------------|---|

KISS VIKTOR

| | |
|--|----|
| A teljesség politikája: fogyatékosdiskurzusok és a normalitás ideológiai Magyarországon | 11 |
|--|----|

KOMLÓS PÉTER

| | |
|--|----|
| A fogyatékossgal élő személyek szavazati jogának korlátozása a választójogi (és ahhoz kapcsolódó más) jogszabályok tükrében Magyarországon | 39 |
|--|----|

KÖNCZEI GYÖRGY – HERNÁDI ILONA

| | |
|--|----|
| A nevezetes térkép és a helyünk rajta. A fogyatékossgáttudomány „domborzata és vizei” | 77 |
|--|----|

HEGEDŰS VALÉRIA

| | |
|---|-----|
| A megváltozott munkaképesség megjelenése az Európai Unióban, a jogi szabályozások tükrében | 110 |
|---|-----|

LAKI ILDIKÓ – TÓTH LÁSZLÓ

| | |
|--|-----|
| Életkeretek meghatározása a jogszabályok által | 128 |
|--|-----|

ÉLETKERETEK MEGHATÁROZÁSA A JOGSZABÁLYOK ÁLTAL

Bevezetés

A fogyatékosok helyzetével foglalkozó jogi szabályozásban benne rejlik egy alapvető ellentmondás: miközben a polgári társadalomfejlődés eredményeként az ember (egyén) önmagában vett egyediségének értékességéből indul ki, gyakorlatilag csak mint a társadalmi összműködés szempontjából hasznos lényt veszi figyelembe, vagyis nem az egyén teljes emberi élethez szükséges támogatását biztosítja, hanem életének csak azokba a szegmenseibe szól bele, amelyekben ez az élet a társadalom összműködése szempontjából hasznos. Az ember mint önérték és az ember mint a társadalom számára hasznos érték dichotómiája hatja át a fogyatékosügy egészét.

A kettősség ontológiai alapja abban a polgári társadalomban és kapitalista gazdaságban rejlik, amely Marxnál¹ az áru értéke és használati értéke közötti különbségtételben fejeződik ki: a használati érték az áru konkrét valósága a maga teljességében, az érték egy valamilyen mértékkel kifejezett mennyiségi tulajdonság (az újratermeléséhez szükséges társadalmi munka mennyisége), ami a társadalom tényleges működésében nyeri el valóságos jelentőségét. Lecsupaszítva: az áru mint minőség és az áru mint mennyiség egyszerre van jelen. Ugyanezt a kettősséget Georg Simmel az „elvonat vagyonérték” és a dolgok individualitásának szembeállításával ragadja meg² és jut el a pénz (mint érték) egyediséget megszüntető természetéhez,³ vagyis ahhoz a tényhez, hogy ami hasznos a „társadalom” számára, annak egyedisége csak az egyes ember számára bír jelentőséggel. Míg a „mennyiség” társadalmilag fontos, a „minőség” irreleváns, csak akkor van jelentősége, ha a „mennyiséggel”, az értékkel, a társadalmi hasznossággal összekapcsolható.

Nem arról van szó, hogy kapitalizmus kiteljesedését megelőzően a társadalom ne igyekezett volna megszabadulni hasznosíthatatlan, integrálhatatlan tagjaitól,⁴ de a polgári berendezkedéssel és a tőkés gazdasággal teremődik meg az szemléleti

¹ Karl Marx 1948. *A tőke*. I. kötet. Budapest, Szikra, különösen 43–159.

² Georg Simmel 2004. *A pénz filozófiája*. Budapest, Osiris, különösen 108–154.

³ Ugyanott; továbbá Georg Simmel 1973. A nagyváros és a szellemi élet. In Szelényi Iván (szerk.): *Városhozológia*. Budapest, KJK, 251–266.

⁴ Michel Foucault 2004. *A bolondság története*. Budapest, Atlantisz.

alap (haszonelvűség) és mechanizmusrendszer (a modern szociális és egészségügyi ellátórendszer), amely a mindennapi gyakorlatba és gondolkodásmódba is beleviszi a „hasznos” és „haszontalan”, a társadalmi gondoskodásra „értelmes” és „értemtelen” közötti megkülönböztetést. Erre a „hasznos” és „haszontalan” (a társadalom számára való, ezért totalitásától megfosztott egyén és az öncélú, önmagáért való, de teljes, mindenoldalú egyén) megkülönböztetésre épül rá a fogyatékosügy egész szemlélete és intézményrendszere, s ennek részeként jogi szabályozása is.

A fogyatékosok helyzetével kapcsolatos konkrét jogi szabályozás vizsgálata nem állhat meg a jogok egyszerű számbavételénél. Abból kell kiindulnia, hogy e jogok általában különböző érdekű csoportok kölcsönös egyezkedése és küzdelme révén artikulálódnak, mely küzdelemben a polgári és kapitalista társadalom egyetemes értékeiből (emberi jogok: *citoyen* attitűd) kiinduló önzetlen segítség szempontjai folyamatosan ütköznek a különböző csoportok érdekeivel (a *bourgeois* attitűd) abból a szempontból, hogy az egyes konkrét helyzetekben az egyes csoportok mit tekintenek számukra előnyös vagy legalábbis elfogadható „integrációs” követelménynek (milyen fogyatékoságot és milyen módon és mértékben kell korrigálni annak érdekében, hogy a fogyatékos a társadalom funkcionális értelemben vett hasznos tagja lehessen). Mindenképpen eltérés van a fogyatékosok mint emberi lények attribútumai és a „társadalom számára hasznossá válásának” kritériumai, feltételei között. A társadalmi diskurzus (a *foucault-i discourse*⁵) dönti el azt, hogy hol húzódik a határ a fogyatékosok „öncélú” (általános emberi) és „hasznos” (a konkrét társadalom működéséhez az erőviszonyok függvényében a fogyatékosok „integrációjához” szükséges) segítése között. Ezért a jogok számbavétele mellett elkerülhetetlen a fogyatékosüggyel kapcsolatos társadalmi döntéshozatal jogi szabályozásának vizsgálata is abból a szempontból, hogy milyen lehetőségeket biztosít a fogyatékosok számára ahhoz, hogy ne róluk döntsenek mások, hanem a döntési folyamatban ők is részt vehessenek. (Az elemzés részének kellene lennie egy olyan diskurzuselemzésnek, amely azt vizsgálná, hogy milyen topicokról milyen társadalmi erőcsoportok milyen érvrendszerrel vitáztak a fogyatékosügy jogi szabályozásának különböző stációiban, pl. az Országos Fogyatékosügyi Program nyilvános parlamenti és médiabeli tárgyalása során, de ez messze meghaladja e munka kereteit.)

⁵ Michel Foucault 1991. A diskurzus rendje. *Holmi*, 7. szám, 868–899.

A fogyatékosügyi jogi szabályozásának alapproblémája

A fogyatékossgal élők helyzetének szabályozásakor egy alapvető problémát kell kezelnie minden jogalkotónak: egyfelől az ún. nyugati civilizációban⁶ kialakuló individualitás-alapérték és a történetileg a feudális-rendi előjogok felszámolásának törekvéseként létrejövő, majd önálló életre kelő (a Függetlenségi Nyilatkozatban és az Emberi és Polgári Jogok deklarációjában testet öltő) egyenlőségeszmény pusztán az emberi minőség alapján követeli kezelni az embereket (azaz ember esszencialistának, „önértékűnek” nevezhető felfogása), míg a kapitalizmus profitközpontú haszonelvű logikája azt a funkcionalista követelményt támasztja az egyénnel szemben, hogy hasznos tagja legyen a társadalomnak, vagyis a tőke megtérülését biztosító társadalmi-gazdasági-politikai berendezkedés folyamatos működéséhez járuljon hozzá (vagy legalábbis ne okozzon zavarokat ebben) (ez utilitarista vagy funkcionalista emberfelfogásnak nevezhető). Az ideológiavezérelt és a haszonelvűség-vezérelt törekvések egyik ütközéspontja lehet a fogyatékos emberek ügye: mint embereket egyenlő jogok és lehetőségek illetik meg őket a társadalom „ép” tagjaival, ugyanakkor integrálásuk a társadalomba a fogyatékossgok okozta „haszontalanságuk” társadalmi (és anyagi) erőfeszítésekkel ellensúlyozható csupán. Az egyenlőségeszmény megköveteli azt, hogy a társadalom megpróbálja kiegyenlíteni hátrányaikat, de ez azt jelenti, hogy a saját működése szempontjából igyekszik őket társadalmilag hasznossá tenni. Mivel nem létezik valamiféle történelemfeletti, örök emberi esszencia, amit a társadalom minden egyes tagja számára elérhetővé kellene tenni, csak az egyén a maga konkrétségében (bár vágyai messze túlmehetnek az adott társadalom számára „hasznos” körön): az adott társadalomban élő egyén, ezért a hátrányok kompenzálása – vagyis a teljes emberi életi feltételeinek biztosítása számukra – szükségképpen csak integrálásuk lehet, más szavakkal az adott korszak adott társadalmában „hasznosnak” minősülő tevékenységekre képessé tételük, ezzel viszont totalitásuk figyelmen kívül hagyása.

Az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség szükségképpen csak azt jelentheti, hogy a társadalom elvonatkoztat a fogyatékosok teljes emberei étellel kapcsolatos elképzeléseitől, elvárásaitól és egyediségüket csak abból a szempontból veszi figyelembe, hogy egyedi fogyatékossguk hogyan orvosolható funkcionális módon, vagyis úgy, hogy az eredmény a társadalom számára hasznos ember legyen.

Amikor a jogi szabályozást vizsgáljuk, nyilvánvaló annak általános keretjellege

⁶ Samuel P. Huntington 1998. *A civilizációk küzdelme és az új világrend kialakulása*. Budapest, Gondolat, 101–105.

(vagyis az egyes rendelkezések elég tág megfogalmazása ahhoz, hogy minden egyedi esetre alkalmazni lehessen), de e keretszabályozás alapvető célja nem csupán a minden esetre alkalmazhatóság követelménye, hanem az is, hogy alkalmazható legyen a kapitalizmus haszonelvű logikája mentén. Az egyének saját vágyai, igényei (bár társadalmi konstrukciók) felfoghatóak egyfajta emberi esszenciaként, konkrét történelmi totalitásként, ami sok esetben nem fér és nem is férhet bele a funkcionalista hasznosságismény követelményrendszerébe. Egyszerre van jelen az az igény, hogy a mozgáskorlátozottak mozgásszabadságra tegyenek szert, mert emberek, és az az igény, hogy csak abban az esetben kelljen ezt mindenképpen biztosítani, ha ez a mozgásszabadság hasznosítható a társadalmi összműködés számára. A fogyatékosügyi szabályozás alapvető célja egyszerre az emberi teljesség és a tőkés berendezkedés számára hasznos emberi teljesség. E kettősség szükségképpen odavezet, hogy a társadalom elvileg deklarálja ugyan az egyenlőséget a fogyatékosok számára is, de a gyakorlatban mindenféle konkrét kifogásokat támaszt akkor, amikor szerinte „hasznosíthatatlan” esetekkel találkozik: olyan fogyatékkal, ami nem korrigálható az integrálásra alkalmas módon. A gyakorlatban nem a fogyatékos teljes emberi léthez segítése a cél, hanem a funkcionális (integrált) léthez segítése. Az ember mint önérték (esszencializmus) és az ember mint a társadalom számára hasznos ágens értéke (utilitarizmus vagy funkcionalizmus) nem esik egybe, sőt a társadalom erőforrásainak korlátozott volta miatt a két érték ütközésekor szükségképpen a második, a „hasznosság” lesz a döntő szempont. Az e körön kívüli társadalmi erőfeszítések „nem rentábilisak”. Az, hogy melyek a „hasznosság” kritériumai, a társadalom különböző erőcsoportjai között zajló diskurzusban tisztázódik. Az e diskurzust meghatározó négy alaptényező: 1. az emberi alapjogok (értékek); 2. a tőke profitorientáltsága (minél nagyobb nyereségrész újbóli befektetése); 3. az egyének e profitorientáltság megfelelő nyereségre, birtoklásra, szerzésre irányuló alapattitűdje és 4. a rendszer működése során szükségképpen keletkező „diszfunkcionális” (a rendszer számára problémát jelentő) értékek és igények. Ebben a mezőben kezeli a társadalom a fogyatékosok „hasznosságának” kérdését oly módon, hogy különböző ágensei (egyének, csoportok, tudományos apparátusok stb.) érdekek és értékek mentén érvelnek, folytatnak diskurzus egymással.

A problémát – a kettősséget – igen jól érzékelteti a „fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról” szóló 1998. évi XXVI. törvény, amely a következőképpen fogalmaz: „4. § E törvény alkalmazásában [...] fogyatékos személy: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”.

A szövegezés a társadalmi életből való kirekesztődést (az aktív részvétel akadályoztatottsága) az egyén oldalán jelentkező hátránnyként tünteti fel. Ezzel azt a látszatot kelti, hogy a fogyatékkal élők maguk dönthetik el azt a kérdést, hogy vajon hátrányos-e számukra az aktív részvétel hiánya és egyáltalán mikortól és milyen mértékben. A fogyatékosügyi törvény 2007-es módosításával kapcsolatos kommentár világosan jelzi a problémákat: „A köztársasági elnök a korábban elfogadott törvényjavaslatban – annak erőnei elismerése mellett – a 2010. és 2013. évben meghatározott végső határidőt, illetve a rendelkezésre álló forrásokat tekintette aggályosnak, és javasolta ennél rövidebb határidő, továbbá nagyobb mértékű fedezet megállapítását.” Az idézett szöveg egyrészt az igények és a források közötti konfliktusra utalt, másrészt azonban egyértelműen kiderül belőle az, hogy az igények (melyek szükségképpen társadalmi természetűek, tehát a konkrét lehetőségekhez alkalmazkodva fogalmazódnak meg) meghatározása egyfelől az országgyűlés és a kormány, másfelől a köztársasági elnök közötti diskurzus eredményeként nyernek legitimitást, maguknak az érintetteknek ezek megfogalmazásába beleszólásuk nincs. A törvény e cikkelye a 2013. évi LXII. törvény elfogadásával némileg módosult, mellyel nemcsak a fogyatékos személyek jogainak kristályosabbá válása, hanem a fogalom értelmezési kerete is professzionálissá vált.

Ezért minden elemzés egyik központi kérdése a fogyatékosok és érdekvédelmi szervezeteik, valamint e szervezetek és a társadalmi (állami) döntéshozatal szervei közötti kapcsolatok problémája kell hogy legyen: az a kérdés, hogy mennyiben van jogi (intézményes társadalmi) lehetőségük a fogyatékosoknak saját igényeik érvényesítésére. (Nyomatékosan alá kell húzni, hogy a „saját” igények konkrét társadalmi termékek: olyanok, amelyenket társadalmunk berendezkedése termel ki, társadalmunk pedig kapitalista vagy polgári társadalom, ezért ezek az igények a tőkés rendszer igényei. Konfliktusba két esetben kerülhetnek a saját igények és a társadalom által legitimnek tekintett igények: akkor, ha a speciális élethelyzetek hátrányainak kompenzálása túl nagy társadalmi árat igényel [és az „ár” feletti vitában maguk az érintettek nem vagy csak korlátozottan vehetnek részt]; illetve akkor, ha a társadalom által kitermelt fogyatékosigények szembemennek a társadalmi hasznossággal. Ez utóbbi esetben a konfliktus feloldhatatlan.) A korábban említett általános emberi igény elemzési szempontból úgy operacionalizálható, hogy ez az igény a fogyatékosok saját igénye; a vizsgálandó kérdés pedig az, hogy ez a saját igény képes-e artikulálódni és megfogalmazódása esetén milyen esélyei vannak tényleges jogi szabályozássá alakulásának.

Ebből adódóan a fogyatékosügy hazai jogi szabályozása tárgyalásának három alapvető sarokpontja van:

1. a fogyatékosügy hatályos jogi szabályozása milyen lehetőségeket biztosít az érintettek számára ahhoz, hogy a „társadalmi életben aktívan részt tudjanak venni”, vagyis milyen jogokkal törekszik elérni, hogy a társadalom „ép” tagjaival egyenlő mértékben legyen esélyük a hasznossá válásra: ez a fogyatékosjogok kérdésköre;

2. milyen konfliktusok (az érdekek, törekvések és értékek milyen ütközései) érhetők tetten a hatályos jogi szabályozásban (ez önálló vizsgálat tárgya, itt csak néhány mozzanat emelhető ki);

3. a fogyatékosoknak milyen önszerveződési lehetőségeik vannak és jelenlegi szervezeteik képesek-e, illetve mennyire képesek a „saját” igények megfogalmazására és érvényesítésére (egyszerűen fogalmazva: ők is részt vesznek a döntések meghozatalában vagy róluk döntenek mások), vagyis az igényartikulálás szervezeti rendszere és ennek jogi szabályozása.⁷

A fogyatékosok jogai

A fogyatékosügy szabályozásának alapelvei

A 10/2006. (II. 16.) OGY határozat melléklete tartalmazza az Országos Fogyatékosügy Programot a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan

Az I. fejezet sorolja fel és értelmezi a program (és általában a fogyatékosügy kezelésének) alapelveit:

- A program alapelvei horizontális jellegűek: vagyis egymással összhangban kell őket alkalmazni.
- A prevenció elve: a társadalomnak mindent meg kell tennie a fogyatékoságot okozó balesetek és betegségek és a fogyatékos állapot rosszabbodása megakadályozása érdekében.
- A család általános társadalmi helyzete figyelembevételének elve: az esélyek komplex kiegyenlítése érdekében nemcsak a fogyatékos személy, hanem családja helyzetét is figyelembe kell venni.
- Az egyéni szükségletek elve: az egyes intézkedéseket az egyéni szükségletek alapján kell megtervezni.
- A rászorultság, illetve a legsebezhetőbbek fokozottabb védelmének elve: az intézkedések differenciálása a társadalmi hátrányok minimalizálása érdekében.

⁷ Az elemzés alapja a 2012. szeptember 30-án hatályos joganyag (Komplex Jogtár).

- Az esélyek kiegyenlítésének elve: miatt az esélyek kiegyenlítését szolgáló – más-képpen a tevékenység akadályozottságát, a részvétel korlátozottságát megszüntető – intézkedésekre van szükség.
- A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az előnyben részesítés kötelezettségének elvei.
- A személyhez fűződő, illetve a fogyatékos személyeket külön megillető (speciális) jogok védelmének elve: a hátrányok miatt sajátos, külön jogi szabályozásra van szükség.
- A támogatott döntéshozatal elve: a helyettes döntéshozatallal szemben a fogyatékos személy saját döntéshozatalának, egyéni döntési képességétől függő, teljes, minden lehetőségre kiterjedő segítése.
- Az önrendelkezés elve: a fogyatékos emberek meglevő képességeik és lehetőségeik keretein belül szabadon rendelkeznek életük alakításáról. Az önállóság kiterjed a személyes mozgás, az idő, a tulajdon és a saját test feletti önrendelkezésre.
- Az önrendelkezés és az emberi méltóság tiszteletének elve: valamennyi támogatás odaítélésénél figyelembe kell venni azt az elvet, hogy a fogyatékos ember maga rendelkezessen élete célkitűzéseiről, az azokhoz vezető utakról, megvalósítandó emberi és morális értékeiről.
- A szubszidiaritás elve: a javak és szolgáltatások lehetőleg a lakóhelyhez közel legyenek hozzáférhetőek.
- Az integráció elve: a fogyatékos emberek a mindennapi folyamatokban (pl. oktatás, szociális és gyermekvédelmi ellátás, foglalkoztatás, sport, kultúra) kapcsolatot létesíthetnek és tarthatnak fenn más emberekkel, valamint a társadalmi és gazdasági intézmények legszélesebb körével.
- A normalizáció elve: a fogyatékos személy számára a társadalom más tagjaival azonos életminták és hétköznapi életfeltételek válnak elérhetővé.
- A rehabilitáció elve: a fogyatékos embereket képessé kell tenni arra, hogy érdemi erőfeszítéseket tehessenek állapotuk és képességeik javítására, vagy azok romlásának megállítására, lassítására.
- Az egyenlő esélyű hozzáférés elve: a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat.
- Az egyetemes tervezés elve: a minket körülvevő világot (épített és mesterséges környezetet) nem átalakítani szükséges a fogyatékos személyek szükségletei szerint, hanem eleve úgy kell azt megtervezni, hogy a fogyatékos személyek számára is hozzáférhető és használható legyen.

- A semmit rólunk, nélkülünk elve: meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a fogyatékos emberek részt vehessenek az életüket meghatározó döntések meghozatalában.

Ezek az elvek két sarkalatos tétel köré rendeződnek: az egyik az önrendelkezés (a fogyatékos emberek meglevő képességeik és lehetőségeik keretein belül szabadon rendelkeznek életük alakításáról, a „semmit rólunk, nélkülünk” tétel), a másik a társadalmi integráció (a „normalizáció elve”: a többségi társadalom tagjaival azonos életminták és hétköznapi életfeltételek elérhetővé tétele). A két elvcsoport ellentétben áll egymással: az első alapján az érintettek maguk határozhatják meg saját igényeiket, a második viszont ezek közül az igények közül csak azokat ismeri el jogosnak, legitimnek, amelyek a „társadalom más tagjaival azonos életminták és hétköznapi életfeltételek” követéséhez illetve biztosításához szükséges. Az esszencialista és funkcionális megközelítés kettőssége tehát már az elvek megfogalmazása szintjén tetten érhető.

A programban megfogalmazott célokat a 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozat konkretizálta „az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési tervéről” szóló jogszabályban.

Ez a jogszabály négy nagy területre terjedt ki: „I. A fogyatékos személyeket érintő társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásával kapcsolatos célok; II. A fogyatékos személyek és családjuk életminőségének javítása; III. A fogyatékos személyek társadalom életében való aktív részvételének elősegítése; IV. A rehabilitációval kapcsolatos célok”.

A programban erős nyomatékot kap a társadalmi előítéletek elleni fellépés és az önrendelkezés feltételeinek biztosítása. Fontos kiemelni, hogy bár több pontban is szerepel a munkaerőpiac követelményeihez való alkalmazkodás (funkcionalizmus, utilitarizmus), a jogszabályt inkább az önértékű, esszencialista emberkép hatja át és csak nyomokban lelelhető fel a fogyatékosügy utilitarista kezelésmódja.

„I. A fogyatékos személyeket érintő társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásával kapcsolatos célok

1. Biztosítani kell, hogy az előítéletek lebontása érdekében anti-diszkriminációs műsorok, kampányok induljanak a médiában. Továbbá biztosítani kell, hogy kiadványok készüljenek a fogyatékos személyek kedvezőbb társadalmi megítélése érdekében.

2. Elő kell segíteni, hogy a kultúra, a művészet vagy a tudomány területén tehetséges fogyatékos fiatalok bekapcsolódhassanak a Nemzeti Kiválóság Programba.

3. Bővíteni kell a sajátos nevelési igényű tanulókat befogadó közoktatási intézmények körét, biztosítva az egyéni tanulási igényekhez jobban alkalmazkodó módsze-

rek alkalmazását. A gyógypedagógiai nevelésben-oktatásban részt vevő iskolákat fel kell készíteni a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatásával kapcsolatos módszertani feladatok ellátására.

4. Az oktatás valamennyi szintjén a tanulók életkori sajátosságainak megfelelő tananyagok összeállításával kell lehetővé tenni a fogyatékoságokról szóló ismeretek elsajátítását.

5. A tanító- és tanárképző intézményekben elérhetővé kell tenni az integrált oktatási formák, a fogyatékos gyermekekkel való kommunikációs és oktatási módszerek elsajátításának lehetőségét.

6. Szemléletformáló programokkal ösztönözni kell a turisztikai szolgáltatókat és a turisztikai létesítmények fenntartóit, hogy szolgáltatásaikat egyenlő eséllyel hozzáférhetővé tegyék.

A fogyatékos személyek és családjuk életminőségének javítása

1. Felül kell vizsgálni és a fogyatékos emberek szükségleteinek megfelelően át kell alakítani a lakások, lakóházak, így a társasházak, az önkormányzati és más fenntartású bérlakóházak akadálymentesítéséhez kapcsolódó támogatási eszközöket.
2. A fogyatékos személyt otthonában gondozó hozzátartozó részére a munkaerőpiacra való visszatérést segítő kísérleti foglalkoztatási programokat kell kidolgozni.
3. Az alacsony iskolai végzettségű, kistelephelyen élő fogyatékos emberek számára is elérhető felnőttképzési programokat kell kidolgozni. Biztosítani kell a képzésben részt vevő oktatók speciális pedagógiai ismereteinek bővítését, valamint az oktatáshoz szükséges, az egyenlő esélyű hozzáférés előírásainak megfelelő tárgyi feltételeket és infrastruktúrát.
4. A fogyatékos személyek internet-hozzáféréseinek, munkavállalási esélyeinek javítása érdekében ki kell dolgozni a fogyatékos személyek részére történő kedvezményes számítógép-vásárlás pénzügyi rendszerét.
5. A fogyatékos emberek szükségleteinek figyelembevételével felül kell vizsgálni és át kell alakítani a gyógyászati segédeszközökhöz és az önálló életvitelt segítő egyéb eszközökhöz való hozzájutás feltételeit és szabályait.
6. Pályázati programokkal kell biztosítani a különösen nehezen beszerezhető és alternatív kommunikációs eszközök regionális szinten történő kölcsönzési lehetőségét.
7. A személyi segítséget nyújtó szolgáltatások (ideértve a házi segítségnyújtást, házi

gyermekfelügyeletet, illetve a támogató szolgáltatást) fejlesztésével biztosítani kell a fogyatékos személyeket ellátó családtag rekreációjának lehetőségét.

8. A sportoló fogyatékos emberek, valamint az integrált sportegyesületek számának növelését célozva pályázatokkal kell támogatni a fogyatékos emberek sport-szövetségeinek, illetve a fogyatékos embereket integráló sportszövetségeknek a fejlesztését.
9. Olyan programokat kell indítani, melyek célja felkelteni és ösztönözni a fogyatékos tanulók, fiatalok körében az egészséges élet iránti igényt (pl. sportos életmódra, egészséges táplálkozásra ösztönzés; kábítószer-prevenció).
10. Képzési programokat kell indítani a fogyatékos személyek sportjában tevékenykedő szakemberek számára a fogyatékoságokkal kapcsolatos ismereteik bővítése érdekében.
11. Az Európai Unió és az Európa Tanács ajánlásainak és normáinak megfelelően el kell készíteni a fogyatékos személyeket ellátó, nagy létszámú bentlakásos intézmények átalakításának hazai ütemtervét és a kivitelezés költséghatékonyságának elemzését tartalmazó irányelveket, különös tekintettel a felszabaduló épületek újrahasznosítására, a szükséges átalakításokra, a szolgáltatások feltételeinek javítására és bővítésére, a gondozási módszerek korszerűsítésére.

A fogyatékos személyek társadalom életében való aktív részvételének elősegítése

1. Biztosítani kell, hogy készüljenek prevenciós célú oktatófilmek, dokumentumfilmek, tájékoztató kiadványok, melyek célja, hogy a fogyatékos személyek megismerjék személyhez fűződő jogaikat, azok érvényesítésének lehetőségeit, valamint felismerjék a hátrányos megkülönböztetés helyzeteit.
2. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. §-ának fa)–fb) és fd) pontjai alapján valamennyi tárcának ki kell dolgoznia a saját vagyongazdálkodásában működtetett, közszolgáltatást nyújtó épületeire az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának ütemezését, gondoskodva egyúttal az annak megvalósításáért felelős szervezeti egység kijelöléséről.
3. El kell készíteni a tömegközlekedési rendszereknek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényben előírt határidőig történő egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételének részletes ütemtervét.
4. Gondoskodni kell a közszolgáltatások internetalapú hozzáférhetőségét biztosító,

az Európai Unió fogyatékoságügyi irányelveit figyelembe vevő speciális megoldások hazai alkalmazásáról.

5. A hallássérült emberek szükségleteire figyelemmel, pályázati programok útján biztosítani kell a közszolgálati műsorok feliratozását vagy jelnyelvi fordítását.
6. Támogatni kell a hazai kutyakiképzés kapacitásának növelését, valamint meg kell alkotni a vakvezető, jelző-, asszisztens-, és terápiás kutyák alkalmazásának és kiképzésük minőségi követelményeinek szakmai szabályait.
7. Gondoskodni kell a fogyatékos személyek nyílt munkapiaci munkavállalását ösztönző szolgáltatási programok kidolgozásáról.
8. A foglalkoztatási rehabilitációhoz való hozzáférés biztosítása érdekében ki kell dolgozni az aktív korú, betegség vagy baleset következtében megváltozott munkaképességű személyeknek az egészségügyi rehabilitációt követő elemi és szociális rehabilitációt biztosító szolgáltatások rendszerét.
9. A támogatott döntéshozatal modelljét alapul véve át kell alakítani a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló fogyatékos személyek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályokat a kirekesztettségük megszűnése érdekében.
10. A humán erőforrás-menedzserek és referensek képzésével fel kell készíteni őket a fogyatékossgal élő, illetve a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkavállalással kapcsolatos nehézségeinek leküzdésében való segítségnyújtásra, a szükséges koordinációs, közvetítői feladatok ellátására.

A rehabilitációval kapcsolatos célok

1. Az életkorhoz kötött egészségügyi szűrővizsgálatokhoz kapcsolódóan a fogyatékossgok felismerésére és a fogyatékos állapotokból eredő helyzetek kezelésére vonatkozó továbbképzési programokat kell indítani a védőnők és házi gyermekorvosok körében.
2. Meg kell alkotni a kora gyermekkori diagnosztika és fejlesztés működtetésének a meglévő ellátórendszerek összehangolására alapozott szabályait és a rendszer felállításához szükséges ütemtervet.
3. El kell készíteni az autizmussal élő személyek komplex (foglalkozási, szociális és pedagógiai) rehabilitációjára, valamint az autizmus diagnosztizálására alkalmas intézményrendszer koncepcióját.
4. A speciális ellátási szükségletű fogyatékos emberek szakszerű és teljes körű egészségügyi ellátása érdekében modellprogramok keretében kell kidolgozni ellátásuk

szakmai és minőségi protokolljait, valamint a többlétszükségletből eredő magasabb költségek finanszírozásának szabályait.

5. A szakképzésbe bekapcsolható fogyatékos fiatalok esetében a képzés és pályaorientáció intézményrendszerének fejlesztésével meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját.
6. A fogyatékos személyekkel kapcsolatos napi gyakorlati munkában részt vevő szakdolgozók (gyógypedagógusok, szociális munkások, rehabilitációs szakemberek) számára a mentális kiégésüket (burning-out) megelőző rekreációs és szakmai programokat kell indítani.”

Végül a 1020/2007. (III. 28.) Korm. határozat létrehozta a „Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány”-t.

A fogyatékosok jogainak szabályozása

A nemzetközi szerződések

A nemzetközi megállapodások területén az alapvető jogforrás az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott és Magyarországon a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett „Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv”.⁸

Az Egyezmény zseniális egyszerűséggel oldja meg az egyetemes emberi jogok (esszencializmus) és a „társadalmi hasznosság” (utilitarizmus, funkcionalizmus) közötti ellentmondást akkor, amikor a *Preambulumban* kimondja: „h) elismerve továbbá, hogy bárkinek a fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése”.

Egyfelől ugyanis ugyanitt kimondja: „e) elismerve, hogy a fogyatékossg egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékossg a fogyatékossggal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben;” akkor egyfelől a fogyatékossgot funkcionalista módon közelíti meg.

Ugyanakkor legelőször azt szögezi le, hogy

„a) felidézve az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelveket, amelyek a szabadság, igazság és béke alapjaként ismerik el az emberiség valamennyi tagjá-

⁸ Hatályba lépett: 2008. V. 3.

nak veleszületett méltóságát és értékét, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogait a világon;

b) elismerve, hogy az Egyesült Nemzetek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és az Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában kimondta és elfogadta, hogy az ezekben meghatározott valamennyi jog és szabadság mindenkit megillet bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül;”, ami az emberi jogok esszencialista felfogása.

A Preambulum hivatkozott h) pontja a fogyatékoságot egyfelől az emberi személy veleszületett méltóságával és értékével teszi egyenlővé, másfelől a társadalomban való teljes és hatékony részvétel akadályával. Amennyiben a társadalom nem teszi többi tagjával egyenlő mértékben lehetővé a fogyatékosok számára a társadalmi életben való részvételt (vagyis nem korrigálja a hátrányokat, tehát diszkriminál a fogyatékoság miatt), akkor ezzel a fogyatékos „veleszületett méltóságát és értékességét” sérti meg. A fogyatékoság korrekciója tehát a méltóság és értékesség biztosítása. Ebből következően az ember „veleszületett méltósága és értékessége” funkcionális értelmet kap: akkor valósul meg, ha az egyén „teljes mértékben, hatékonyan és másokkal azonos alapokon” tud részt venni. Az esszencialista és funkcionista felfogás ezen elegáns egyenlővé tétele okafogyottá tesz minden olyan, fogyatékosra hivatkozó igényt, amely nem a társadalmi életben való aktív részvétel nélkülözhetetlen előfeltétele.

Az európai közösségi jog vívmányai

A 2000/78/Ek irányelv az egyenlő bánásmódról

Az Európai Unió Tanácsa 2000/78/EK. Irányelve (2000. november 27.) „a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról” Preambulumában megfogalmazza a fogyatékosokkal kapcsolatos egyenlő bánásmód alapkövetelményeit:

„6. pont: a fogyatékos személyek hátrányos megkülönböztetése elleni küzdelem során megfelelő intézkedések a társadalmi és gazdasági beilleszkedés előmozdítása érdekében”;

„11. és 12. pont: a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma a foglalkoztatás magas szintjének és a magas szintű szociális védelem ellátása, az életszínvonal növelése, az életminősége javítása, a gazdasági és szociális kohézió és szolidaritás, a személyek szabad mozgása biztosítása területén”;

„16. pont: a fogyatékos személyek szükségleteinek kielégítését célzó rendelkezések meghozatalának követelménye a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében”;

„20. pont: hatékony és gyakorlati intézkedések meghozatala annak érdekében, hogy a munkahelyeket (az épületeket és a munkaeszközöket), a munkaidőt és a munkafeladatokat, a képzést a fogyatékosok igényeihez igazítsák és biztosítsák beilleszkedésüket”;

„23. pont: nem sérti az egyenlő bánásmód elvét a fogyatékosághoz kapcsolódó valódi és meghatározó alkalmazási feltételek előírása kivételes körülmények esetében (a feltételek jogos célt szolgálnak és arányosak a hátrány kiküszöbölése érdekében)”;

„26. pont: nem minősül a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a fogyatékosok hátrányainak megakadályozását vagy kompenzálását célzó intézkedések meghozatala vagy fenntartása és az ilyen személyek különleges igényeit támogató szervezetek létesítése”;

„27. pont: a 86/379/EGK ajánlás (1986. július 24.) és az 1999. június 17-én elfogadott EK állásfoglalás a fogyatékos személyek felvételének, munkahelyen való megtartásának, képzésének és egész életen át tartó tanulásának előmozdítását célzó rendelkezéseinek megerősítése”;

„29. pont: megfelelő jogvédelem (szövetségek és jogi személyek felhatalmazása a fellépésre és képviselőre) a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő fogyatékosok számára”;

„31. pont: a bizonyítási teher alperesre szállása a hátrányos megkülönböztetés bizonyítottsága esetében”.

A szöveg a társadalmi és gazdasági beilleszkedés előmozdítása érdekében a foglalkoztatás területén előforduló hátrányos megkülönböztetést igyekszik kiküszöbölni, valamint a magas szintű szociális védelem ellátása, az életszínvonal növelése, az életminősége javítása, a gazdasági és szociális kohézió és szolidaritás biztosítását (a kirekesztődés megakadályozása a foglalkoztatás világán kívül is) és a szabad mozgás feltételeinek megteremtését írja elő. Ez a komplexitás lefedi a társadalmi élet minden területét és teljesen összhangban áll az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott és Magyarországon a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett „Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv”-nek azzal a megoldásával, ami a fogyatékoság miatt hátrányos megkülönböztetést az „emberi személy veleszületett méltóságának és értékének” megsértésével azonosítja.

Az irányelv bevezeti a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmai közötti különbségtételt [2. cikk (2) bekezdés a. és b. pontok]: közvetlen meg-

különböztetés minden olyan intézkedés, amely kifejezetten hátrányos helyzetbe hoz fogyatékosága miatt valakit a nem fogyatékosokhoz képest; közvetett akkor, ha az intézkedés látszólag semleges, de eredménye valamilyen többiekhez viszonyított hátrány bekövetkezése.

Az 5. cikk külön foglalkozik a fogyatékos személyek hátrányos megkülönböztetésével szembeni védelem tartalmával „A fogyatékos személyek igényeihez való ésszerű alkalmazkodás” kritériumait körülírva: „a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagyra tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékgügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák”. Ez a megfogalmazás első pillantásra igen méltányos, mert egyfelől megköveteli a munkaadótól a „megfelelő és szükséges” intézkedéseket, másfelől mentesíti ezek megtételének kötelezettsége alól abban az esetben, ha az aránytalanul nagy terhet ró rá. *A kérdés nem az „arányosság-aránytalanság” mibenléte, hanem az, hogy az ezzel kapcsolatban zajló diskurzusban résztvevőket milyen érdekek mozgatják és milyen tárgyalási pozícióval rendelkeznek.* A munkaadó érdeke nyilvánvalóan a terhek minimalizálása, a munkavállalóé pedig számára legelőnyösebb maximalizálása. Az eufemisztikus elnevezésektől eltekintve a tőkés és bér munkás vitája folyik arról, hogy a profit (az ár önköltségen felüli eleme) mekkora részét kellene a bér munkás oldalára átengedni. E vitában pedig a tőke pozíciója sokkal erősebb, mint a bér munkáé. ***A méltányosság hangoztatása elrejtí a tőke-bér munka közötti alapellentétet.*** Az államok „fogyatékgügyi politikájára” hivatkozás pedig az állam érdeksemlegességének hipotézisén alapul: a diskurzusba a szöveg bevonja az államot is, mintegy az érintettekkel egyenlő helyzetű tárgyalópartnereként, de az állam tárgyalási pozíciója nyilvánvalóan nem azonos erővel képvisel sem a tőke, sem a bér munka tárgyalási erejéhez képest.

Ezt némileg ellensúlyozza az egyesülési jog a Preambulum 26. pontjában külön nevesített deklarálása a fogyatékos (bér munkás) érdekvédelmi szervezetek alakításához való jog kiemelésével, így a formális jogegyenlőség követelményének az irányelv teljes mértékben eleget tesz, de a tényleges társadalmi erőviszonyokra nem tér ki, mivel nem is térhet ki „polgári” (kapitalista) jogi alapelvek sérelme nélkül.

A vitás kérdések rendezésének technikáját külön említi az irányelv (a 13. cikkben): ez a „szociális partnerek közötti párbeszéd”. Maga a megfogalmazás a „szociális” kifejezéssel elismeri az ellenérdekelt felek létét, továbbá nem konkretizálja azt, hogy milyen eszközök alkalmazását tekinti a diskurzus során „párbeszédnek”. Ugyanakkor

kor amikor az (1) bekezdésben e párbeszéd „munkahelyi gyakorlatnak” megfelelő formáit is említi (amibe beletartozik a sztrájk is), a (2) bekezdésben a „megállapodások kötésének” fontosságát hangsúlyozza. A 14. cikkben pedig külön kiemeli a „nem kormányzati szervezetekkel folytatott párbeszédet”, ezzel a társadalmi diskurzusban érintettek körébe a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben jogos érdekekkel rendelkező civil szervezeteket is bevonja (természetesen kérdés, hogy mikor „jogos” az e küzdelemben való érdekelttség).

Mindenesetre az egyenlő bánásmódról szóló EK irányelv egyértelműen eleget tesz a formális jogegyenlőség követelményeinek és a konkrét döntéseket a társadalmi diskurzus területén javasolja meghozni a (természetesen nem azonos tárgyalási erőt képviselő) résztvevők egyezkedése révén.

A fogyatékosok jogainak hazai szabályozása

A „fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról” szóló 1998. évi XXVI. törvény II. fejezete, illetve a törvény módosított változata a 2013. LXII. törvény sorolja fel a fogyatékos személyeket megillető jogokat. A szöveg szerint

„Környezet

5. § (1) A fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.
- (2) Az (1) bekezdésben foglalt jog vonatkozik különösen a közlekedéssel és az épített környezettel kapcsolatos tájékozódási lehetőségekre.

Kommunikáció

6. § (1) A fogyatékos személynek, családtagjainak, segítőinek biztosítani kell a hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékosokat megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak.
- (2) Hozzáférhető az információ akkor, ha azt a fogyatékos személy érzékelheti és az biztosítja számára a megfelelő értelmezés lehetőségét.
7. § (1) A kommunikációban jelentősen gátolt személy számára a közszolgáltatások igénybevételekor lehetővé kell tenni a kölcsönös tájékozódás feltételeit.
- (2) Az információs társadalom nyújtotta lehetőségek erősítik az esélyegyenlőséget a fogyatékos személyek számára. A fogyatékos személyt az információs esélyegyenlőség megilleti az információs társadalmi szolgáltatások igénybevételekor.

Közlekedés

8. § A közlekedési rendszereknek, továbbá a tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek – beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is – alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre.

9. § A közlekedésében jelentősen akadályozott fogyatékos személy közlekedését – az indulási helytől a célállomásig történő – szállítást végző hálózat működtetésével is lehet biztosítani.

10. § Közhatalmatú parkolóban a közlekedésében akadályozott fogyatékos személyek számára – a külön jogszabály szerint – megfelelő számú és alapterületű parkolóhely kialakításáról kell gondoskodni.

Támogató szolgálat, segédeszköz

11. § A fogyatékos személy részére biztosítani kell a fogyatékkossága által indokolt szükségleteinek megfelelő támogató szolgálat igénybevételét, továbbá segédeszközt. Az árhoz nyújtott támogatással beszerezhető segédeszközök körét és a támogatás módját, valamint mértékét külön jogszabály határozza meg.”

Az elvek felsorolása mellett a törvény III. fejezete – a jelek szerint – taxatív módon felsorolja a szabályozás célterületeit: az életnek azokat a szféráit, amelyeken a jogszabályokból közvetlenül levezethetően érvényesíteni kell az említett elveket (a taxatív jelleg azt jelenti, hogy ezeken és csak ezeken a területeken kötelező az elvek jogokká alakítása).

A törvény szövege szerint az esélyegyenlősítés célterületei a következők:

„Egészségügy

12. § (1) A fogyatékos személy egészségügyi ellátása során – az 1997. évi CLIV. törvénnyel összhangban – figyelemmel kell lenni a fogyatékkosságból adódó szükségleteire.

(2) A fogyatékos személy számára biztosítani kell – a fogyatékkosságával összefüggésben – az állapota javításához, az állapotromlása megelőzéséhez szükséges rendszeres és hatékony egészségügyi ellátást. A fogyatékos személyeket ellátók speciális képzsének és továbbképzésének lehetőségét biztosítani kell.

(3) A fogyatékos személy egészségügyi ellátása során törekedni kell arra, hogy az ellátás segítse elő a rehabilitációját, társadalmi beilleszkedését, továbbá, hogy ne erősítse a betegségtudatát.

Oktatás, képzés

13. § (1) A fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, fejlesztő felkészítésben vegyen részt a közoktatásról szóló törvényben meghatározottak szerint.

(2) Abban az esetben, ha – az e célra létrehozott szakértői és rehabilitációs bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint – a fogyatékos személy képességeinek kibontakoztatása céljából előnyös, a fogyatékos személy az óvodai nevelésben és oktatásban a többi gyermekkel, tanulóval együtt – azonos óvodai csoportban, illetve iskolai osztályban – vesz részt.

14. § A fogyatékos személy óvodai nevelését, iskolai nevelését és oktatását ellátó óvodát és iskolát a szülő választja ki a szakértői és rehabilitációs bizottság véleménye alapján.

Foglalkoztatás

15. § (1) A fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult.

(2) A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető.

16. § Ha a fogyatékos személy foglalkoztatása az integrált foglalkoztatás keretében nem megvalósítható, úgy számára speciális munkahelyek működtetésével a munkához való jogát lehetőség szerint biztosítani kell. A védett munkahelyet a központi költségvetés normatív támogatásban részesíti.

Lakóhely

17. § A fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.

Kultúra, sport

18. § (1) A fogyatékos személy számára lehetővé kell tenni a művelődési, kulturális, sport- és más közösségi célú létesítmények látogatását.

(2) A fogyatékos személy számára – sportolási lehetőségeinek megteremtéséhez – a sportolási célú, szabadidős intézmények használatát hozzáférhetővé kell tenni.

(3) A fogyatékos szabadidő- és tömegsportját a Wesselényi Miklós Nemzeti Ifjúsági

és Szabadidősport Közalapítvány, verseny- és élsportját a Gerevich Aladár Nemzeti Sport Közalapítvány támogatja.”

E rendelkezések is jól tükrözik az „esszencialista” és a „funkcionalista” megközelítések közötti különbséget. A rendelkezések egyrészt nagy hangsúly fektetnek arra, hogy a társadalmi életnek a szabályozás hatálya alá vont területein a speciális megoldások középpontjában a fogyatékosok személyes adottságai álljanak az egészségügyi ellátás és a képzés területén (mivel ezek a társadalmi életbe való bekapcsolódás általános emberi előfeltételeit jelentik): A 12. § (1) bekezdés szerint az egészségügyi ellátás során külön figyelemmel kell lenni a páciens „a fogyatékoságából adódó szükségleteire”; a 13. § (1) bekezdése a képzéshez való jogot a fogyatékos „állapotának megfelelően és életkorától függően” rendeli biztosítani. Ugyanakkor a foglalkoztatás, a lakhatási körülmények és a szabadidős közintézmények területén már szó sincs a fogyatékosok helyzetéből kiinduló és a fogyatékosok saját szükségleteit középpontba állító szabályozásról: a 15. § (2) bekezdése „a munkavégzéshez szükséges mértékben” rendeli hozzáalakítani a fogyatékos személyes adottságaihoz a munkavégzés körülményeit; a 17. § szerint „a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő” lakhatási körülmények megválasztása a fogyatékos joga; a 18. § rendelkezései pedig a „lehetővé kell tenni a [...] látogatását” és a „használatát hozzáférhetővé kell tenni” formulákat használja. A „munkavégzéshez szükséges” kitétel megfogalmazásában is sugallja, hogy a fogyatékos adottságai és a termelés rentabilitása következményeinek összeegyeztetése a ki nem mondott cél (és egy ilyen helyzetben kié az erősebb döntési pozíció?). A 17. §-ban egyáltalán nem a fogyatékos igényeinek és személyes körülményeinek megfelelő lakhatáshoz való jogról van szó, hanem csupán a lakhatási forma megválasztásának jogáról: nem a fedélhez van jog, csupán a számára ön maga által megfelelőnek ítélt fedél megválasztásának jogáról (mint ahogy „mindenkinek jogában áll a Themze hídja alatt lakni”, ahogy a szabadságjogok lényegének egyik definíciója fogalmaz). A 18. § pedig igencsak homályos: ki dönti el azt, hogy mi szükséges valaminek a fogyatékosok számára látogathatóvá tételéhez, illetve a használati lehetőség hozzáférhetővé tételéhez.

A jogalkotó szemmel láthatóan őrlődik egy speciális csoport méltányos (mert egyetemes emberi értékekből levezethető) igényei és a társadalom erőforrásainak korlátos voltából következő határok megvonásának követelményei között és inkább eltekint a döntéstől azért, mert beláthatatlan politikai következményei lehetnek egy egyértelmű jogi állásfoglalásnak.

A törvény 19–20. §-ai tartalmazzák a rehabilitációra vonatkozó előírásokat. Ezekben az a feltűnő, hogy nem határozza meg a jogalkotó azt, hogy pontosan mit is

ért rehabilitáció alatt. Csupán egy közalapítvány létrehozatalát rendeli el, amelynek feladata egy rehabilitációs program kidolgozása. A fogalmi pontatlanság oka abban keresendő, hogy egy rehabilitációmeghatározásnak a fogyatékoságok jelentette korlátok és az „ép” állapot közötti különbségeket is tartalmaznia kellene. E különbségek felsorolása viszont nyilvánvalóan állásfoglalás lenne az „épség” teljes emberi élethez szükséges vagy csupán a társadalomba való integrálódáshoz szükséges fizikai és mentális adottságok, képességek kérdésében, vagyis a kapitalizmus alapvető dilemmájában, ami messze túlmegy az adott társadalmi berendezkedés keretei között maradó jogalkotó kompetenciáján.

A rehabilitáció pontos fogalma megtalálható a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány különböző anyagaiban. Az egyik tanulmány igyekszik a rehabilitáció valamennyi aspektusát bemutatni:

„A rehabilitációs folyamat első lépéseként megjelenő *orvosi rehabilitáció* célja a funkcióképesség lehetőség szerinti helyreállítása, mely megalapozza a lehető legjobb életminőség elérését.

A *szociális rehabilitáció* a társadalomba, a közösségbe való visszatérést célozza a szociális szolgáltatások rendelkezésre állásának ellenőrzése, szükség esetén pótlása útján. Eszköztára a mindennapi életvitelhez szükséges készségek fejlesztése, a munka világába való belépés, bennmaradás támogatása, a szociális együttélési stratégiák fejlesztése, a visszaesés megelőzése.

A *mentálhigiénés rehabilitáció* a tartósan akadályozott személy és családja pszichés támogatását biztosítja az új helyzet elfogadásában, a veszteség feldolgozásában és megoldásában.

A *foglalkozási rehabilitáció* célja a tartósan akadályozott emberek munkaerő-piaci integrációját elősegítő minimumfeltételek megteremtése, hogy az érintett emberek alkalmassá váljanak a minél teljesebb értékű foglalkoztatásra; érdekelték legyenek a munkavállalásban, másfelől a munkáltatók befogadóvá váljanak a fogyatékos emberek iránt. Növekedjék a fogyatékossgal élő emberek között a foglalkoztatottak, mindenekelőtt az integráltan foglalkoztatottak száma és aránya.”⁹

Az ún. komplex rehabilitáció fenti körülírása „a lehető legjobb életminőség elérését”, a „társadalomba, a közösségbe való visszatérést”, az „új helyzet (pszichés) elfogadásának elősegítését” és a „munkaerő-piaci integrációt” minősíti a rehabilitáció céljának és jól érzékelhetően keverednek benne az általános emberi értékek (életminőség,

⁹ Dr. Gere Ilona – Szellő János (szerk.) 2007. *Foglalkozási rehabilitáció*. Budapest, SZMM (Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány), 11–12.

a pszichés problémák kezelése) és az utilitárius megfontolások (társadalmi integráció, munkaerő-piaci integráció).

Végül az esélyegyenlőségi törvény a fogyatékosok jogai közé sorolja a fogyatékos-sági támogatást is: „22. § A fogyatékos-sági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.”

A támogatás céljaként a „társadalmi hátrányok mérséklését” megjelölő rendelkezés érdemben a társadalom többi tagjával egyenlő társadalmi esélyek biztosításának kísérlete, ami megint csak teljesen utilitarista megközelítés (szemben az emberi jogi vagy „esszencialista” kiindulóponttal).

A 2007. évi XXIII. törvény beiktat egy terjedelmes részt a korábbi törvénszöveg 4. §-ába:

„f) közszolgáltatás:

fa) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolással tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,

fb) az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati műsorszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,

g) akadálymentesség: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. §-ának 1. pontjában meghatározott feltételeknek megfelelő épített környezet;

fc) a helyi és kisebbségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott

fd) minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá

fe) minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett

nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható;

h) egyenlő esélyű hozzáférés: a közszolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető; továbbá az az épület, amelyben a közszolgáltatást nyújtják, mindenki számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók és a szolgáltatások egyformán igénybe vehetők.

A törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) módosítását tartalmazza. A törvény célja a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételének előírása, a kötelezettség teljesítésére megfelelő határidők kitűzése.

A Fot.-nak korábban már Országgyűlés elé került a hasonló tárgyú módosítása, amit akkor az Országgyűlés elfogadott, de a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldött. A köztársasági elnök a korábban elfogadott törvényjavaslatban – annak erényei elismerése mellett – a 2010. és 2013. évben meghatározott végső határidőt, illetve a rendelkezésre álló forrásokat tekintette aggályosnak, és javasolta ennél rövidebb határidő, továbbá nagyobb mértékű fedezet megállapítását. Végül az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényt 2013-ban módosították néhány ponton, ezáltal néhány fogalom pontosítására, a különböző támogatások meghatározására, valamint a törvény egy-egy tartalmi elemének finomítására került sor.

A törvény figyelembe veszi a korábbi törvényjavaslat elfogadását követően a központi igazgatásban bekövetkezett, kormánydöntésen alapuló változásokat, valamint az Új Magyarország Fejlesztési Terv nyújtotta lehetőségeket.

A korábban elfogadott törvényjavaslattal szemben – a központi költségvetési szervek tekintetében – nem tartalmaz éves ütemezést a törvény. Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban a Kormány jelentős változtatások végrehajtását tűzte ki célul. Ezek a változtatások átrendezik a központi költségvetési szervek „üzemeltetőit”, számát és ezzel együtt értelemszerűen az épületekben nyújtott közszolgáltatásokat is. A reformok eredményes befejezése előtt nem is lenne lehetséges a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréseinek ütemezése; a korábban benyújtott változat pedig gyakorlatilag végrehajthatatlanná vált.

A köztársasági elnök által kifogásolt határidőket a korábban elfogadott törvényja-

vaslat a központi költségvetési szervek által nyújtott közszolgáltatások esetében 2010. december 31. napjában, az önkormányzatok által nyújtott, illetőleg önkormányzati feladatellátást szolgáló közszolgáltatások, valamint az ügyfélszolgálatok és a hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenységek esetében pedig 2013. december 31. napjában határozta meg.

A törvényben az önkormányzatok által nyújtott, illetve önkormányzati feladatellátást szolgáló közszolgáltatások esetében is a korábbi változathoz képest három évvel előbbi, azaz 2010. december 31-ei végső határidő került rögzítésre. A tervezhető források ismeretében az ennél gyorsabb haladás – és korábbi végső határidők megfogalmazása – teljesíthetetlen ígéret maradna.

Igen lényeges előrelépés a korábban elfogadott, alapvetően hazai költségvetési forrásokra támaszkodó törvényjavaslattal szemben, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeinek megteremtéséhez szükséges programok terveződnek az Új Magyarország Fejlesztési Tervben. Egyrészt valamennyi operatív program esetében horizontális szempontként szerepel a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének biztosítása, másrészt a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programban, valamint a regionális operatív programokban konkrét célként van jelen a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételének megvalósítása.

Az állam felelősségi körébe tartozó közszolgáltatások esetében a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program keretében mintegy 15 Mrd Ft nagyságrendben áll rendelkezésre forrás, az önkormányzati feladatellátásba tartozó közszolgáltatások esetében pedig a regionális operatív programok nyújtják a szükséges mértékű támogatást.

A törvény egyéb rendelkezései szövegpontosításokat tartalmaznak, illetve egyéb ágazati jogszabályokkal való összhang megteremtését célozzák.

A Fot. alkalmazása során értelmezési nehézségek merültek fel a „középület” fogalmával összefüggésben: a definíció hiánya miatt nem volt egyértelmű, hogy mely épületekre terjed ki a Fot. szerinti akadálymentesítési kötelezettség. A korábban elfogadott törvényjavaslatot alapul véve – mivel a közszolgáltatások mindenki számára történő egyenlő esélyű hozzáférhetővé tétele a cél – a törvény a közszolgáltatás meghatározása, és nem a középület definiálása felől ad megoldást a korábbi jogalkalmazási problémákra.

A törvény alapján így közszolgáltatásnak minősülnek az állami, illetőleg az önkormányzati feladatellátást nyújtó szervek, intézmények által nyújtott szolgáltatások, a működésük során kifejtett tevékenységek. Mindez lényegében magában foglalja a közszféra szolgáltatásait.

Közszolgáltatásnak minősül továbbá minden ügyfélszolgálati rendszerben mű-

ködő szolgáltató tevékenység, függetlenül attól, hogy ki a szolgáltatás nyújtója. A feladat ennél fogva kiterjed a piaci szektor szereplőire is.

Az érintett érdekvédelmi szervek kezdeményezésére a törvény közszolgáltatásnak minősíti a település vagy településrész közellátását szolgáló, hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenységeket is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a fogyatékos személyek többsége elsősorban nem a kormányzati szervek épületeinek a látogatója. Sokkal gyakoribb pl. az áruházak, a vendéglátó-ipari és idegenforgalmi egységek, a vállalkozásként működő gyógyszertárak használata.

A Fot. hatálybalépése óta eltelt időszakban az akadálymentesítés fogalma lényeges átalakuláson ment keresztül. 1998-ban az akadálymentesítés alatt elsősorban a mozgáskorlátozott emberek hozzáféréseinek, azon belül is az épületbe való bejutásnak, illetve a mellékhelyiségek használhatóságának megteremtését értették.

Ma már valamennyi fogyatékosági csoporthoz tartozó ember – azaz a mozgássérült, a látássérült, a hallássérült, az értelmi fogyatékos, autista és súlyosan-halmozottan fogyatékos emberek – speciális szükségleteinek figyelembevételét kell a komplex akadálymentesítés, azaz az egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése alatt érteni. Fontos továbbá, hogy a közszolgáltatás tényleges igénybevételéhez nem elég az épületbe bejutni, azt – legalább a közszolgáltatás igénybevételéhez szükséges mértékben – be is kell tudni járni, valamint veszély esetén biztonsággal el kell tudni hagyni. A közszolgáltatás akkor hozzáférhető, ha a fizikai megközelítés lehetőségén túl az épületen belüli tájékozódás lehetősége biztosított a vak és gyengénlátó, a siket és nagyothalló, az értelmi fogyatékos, az autista, a súlyosan-halmozottan fogyatékos személy számára. Az épületen belüli tájékozódást az információk érzékelhetővé és értelmezhető tételével kell biztosítani (siket személyek esetében az információ vizualizálásával, nagyothalló személyek esetében a hangingerek erősítésével, vak személyek esetében az információk hallhatóvá tételével, gyengénlátó emberek esetében a látható információk erősítésével, értelmi fogyatékos és autista személyek esetében az információk könnyen érthető megfogalmazásával). Ugyanez vonatkozik magára a közszolgáltatásra is. A fogyatékos személyek önrendelkezési jogára figyelemmel a hozzáférést úgy kell kialakítani, hogy azt a fogyatékos személy az állapotának megfelelő legnagyobb önállósággal tudja igénybe venni; azaz indokolatlanul ne szoruljon rá más emberek segítségére.”

A beiktatott törvényszöveg két lényeges bővítményt tartalmaz (a határidőkkel és forráskorlátokkal később foglalkozunk). Az egyik a közszolgáltatás definíciója: gyakorlatilag minden intézmény és tevékenység közszolgáltatásnak minősül, ha azok „az állami, illetőleg az önkormányzati feladatellátást nyújtó szervek, intézmények által

nyújtott szolgáltatások, a működésük során kifejtett tevékenységek”, vagyis nem intézményi, hanem tevékenységi oldalról közelíti meg a jogalkotó a közszolgálat kérdését és ezzel a nem köztulajdonú szervezetekre is kötelezővé teszi az esélyegyenlőség biztosítását. Ez a kiterjesztés egyértelműen társadalmi korlát állítása a magántőke profitorientáltsági törekvései útjába. Ezt egészen egyértelműen fogalmazza meg a kommentár: „Közszolgáltatásnak minősül továbbá minden ügyfélszolgálati rendszerben működő szolgáltató tevékenység, függetlenül attól, hogy ki a szolgáltatás nyújtója. A feladat ennél fogva kiterjed a piaci szektor szereplőire is.”

A másik kiegészítése jelentős elmozdulás a funkcionalista szemlélettől az esszenzialista felé: „Ma már valamennyi fogyatékosági csoporthoz tartozó ember – azaz a mozgássérült, a látássérült, a hallássérült, az értelmi fogyatékos, autista és súlyosan halmozottan fogyatékos emberek – speciális szükségleteinek figyelembevételét kell a komplex akadálymentesítés, azaz az egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése alatt érteni”. A megfogalmazás egyértelművé teszi, hogy a fogyatékosok körét korábban szűken vonták meg, amiben az a jogalkotói szándék tükröződik, hogy a még nem nevesített fogyatékoságokat is bevonja a későbbiekben az esélyegyenlőség biztosítottjai körébe. Igen figyelemreméltó a „speciális szükségletek” megfogalmazás: nem a „közszolgálat” működési szempontjaiból indul ki, hanem a fogyatékosok igényeiből. Ehhez ráadásul még hozzáfűzi, hogy: „A fogyatékos személyek önrendelkezési jogára figyelemmel a hozzáférést úgy kell kialakítani, hogy azt a fogyatékos személy az állapotának megfelelő legnagyobb önállósággal tudja igénybe venni; azaz indokolatlanul ne szoruljon rá más emberek segítségére”, vagyis az egyéni autonómia fontosságát nyomatékosítja.

A jelek szerint a ma hatályos fogyatékosügyi törvény a hasznosság és önértékűség közötti határvonalat az önértékűség, az emberi élet teljessége javára módosítja az utilitarista megfontolások rovására.

A fogyatékosügy jogi szabályozásának konfliktusai

A fogyatékoság jogi definíciójának kettőssége

A 2003. évi CXXV. törvény „az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról” 8. §-ának g. pontja megnevezi a „fogyatékoságot”, mint ami hátrányos megkülönböztetés oka lehet. A jogi védelem nem magára az állapotra vonatkozik, hanem a fogyatékoságnak abból a szempontból tulajdonít jelentőséget, hogy

a hátrányos megkülönböztetés (illetve a következő bekezdésben szereplő pozitív diszkrimináció hiánya: ami a „jog nem gyakorlásával való visszaélés” jogi terminus technicusszal jelölt mulasztás eseteit jelenti) oka ez a fizikai vagy mentális sajátosság.

A törvény 1. §-a határozza meg az egyenlő bánásmód követelményét: az ország területén tartózkodó természetes és jogi személyekkel „azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni.”

A „fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról” szóló 1998. évi XXVI. törvény megfogalmazásában: „4. § E törvény alkalmazásában [...] fogyatékos személy: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”.

Ez a meghatározás világosan fogalmazza meg az esszencialista és utilitarista vagy funkcionalista (az emberi jogi és a hasznosságelvű) megközelítés közötti különbséget és az e kettősséghez való jogalkotói viszony ellentmondásosságát. Egyfelől a fogyatékoságot a fizikai és/vagy mentális képességek hiányait az emberi „épség” valamiféle orvosi szempontrendszer alapján definiálja, aminek értelmében „képességhiányról” van szó. E képességhiány orvosi kritériumokkal leírható „állapot”. Másfelől e hiányoknak csak akkor tulajdonít jelentőséget, ha ezek „hátrányt jelentenek a társadalmi életben való aktív részvétel során”. Eltekintve attól a kérdéstől, hogy mit jelent az „aktív részvétel”, maga e funkcionalista szemléletű feltétel összekapcsolása az állapotdefinícióval azt jelzi, hogy a fogyatékoság következményei érdektelenek akkor, ha az érintetteknek olyan képességhiányairól van szó, amelyek nem érintik a társadalmi életben való aktív részvételt. Ha valaki fogyatékoságának olyan korrekciójára tartana igényt, ami semmiféle kapcsolatban nincs az „aktív részvétel” képességével, akkor ehhez a jog nem biztosít segítséget. Az ellentmondás lényege: lehetnek a fogyatékosoknak olyan, fogyatékoságuk miatt gátolt igényei, amelyek nem az „aktív részvételre” vonatkoznak, ezért a jog semmiféle kötelezettséget nem vállal ezek kielégítése területén. A fogyatékoságok „öncélú” (az emberi lét teljességét tételező) korrekciója jogilag nem támogatott, csak a „hasznos” korrekció (amelynek funkciója van az aktív részvétel segítése szempontjából). Ezzel teremthető egy olyan alap, amire a fogyatékosok segítségének megtagadásakor hivatkozni lehet.

Az ellentmondás gyakorlati megnyilvánulása az a 2007. október elején zajlott vita, amelyben a fogyatékoszervezetek állami támogatásának megvonását az állami szervek azzal indokolták, hogy a siketeknek nincs szükségük tengeri búvárkodásra. Bár a támogatás kérdése megoldódott, önmagában ez a diskurzus jelzi, hogy a vázolt konfliktus nem csupán elméleti.

Az esszencialista és funkcionalista megközelítés kettőssége – lehet, hogy kicsit erőltetetten a fogalmi tisztázatlanságok és csúsztatások miatt, de – kibontható az „egyenlő bánásmód” és az „esélyegyenlőség” kérdéseinek hatályos jogi szabályozásából.

Előbb azonban a fogyatékosügy kettős szemléletű megközelítése mögött álló közvetlen okot, a forráshiányt kell egy kicsit alaposabban szemügyre venni, pontosabban szólva rámutatni, hogy ez a hiány valójában az érintett felek közötti társadalmi diskurzus eredményeként jön létre vagy tűnik el.

Ezt a fogalmat alakította át az 1998. évi XXVI. törvény módosított változata, a 2013. évi LXII. törvényben foglaltak. Eszerint „fogyatékos személy: az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt akadályozza.”

Ezzel teljeskörűvé és elfogadhatóvá vált a fogyatékos személy meghatározása, amely a modern demokrácia társadalmi gondolkodásában és elfogadó mechanizmusában elengedhetetlen szempont.

Az egyenlő bánásmód

Az egyenlő bánásmód alapgondolata: „a polgárok teljes részvétele a gazdasági, kulturális és társadalmi életben, valamint képességeik kibontakoztatása” fogalmaz az Európai Unió Tanácsa 2000/78/EK irányelve „A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról” (9) pontja. Az irányelv címe világossá teszi, hogy az egyenlő bánásmód a munka világára vonatkozik, vagyis egyrészt nem a társadalmi élet minden területére, másrészt annyiban túlterjed ezen a körön, amennyiben a munkavégzés területén megkövetelt egyenlőséghez az élet más területein is szükséges bizonyos lépések megtétele, de ezek a munkavégzés igényeinek vannak alárendelve és nem az emberi élet teljességének (amit jól jelez a „valamint” kötőszó a „képességeik kibontakoztatása” kifejezés előtt).

A munka világának középpontba állítása egyértelmű az irányelv szövegéből:

„(2) A nőkkel és férfakkal való egyenlő bánásmódot a közösségi jog számos jogszabályban rögzíti, különösen a férfakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelvben.

(4) A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 111. számú egyezménye megtiltja a hátrányos megkülönböztetést a foglalkoztatás és a munkavégzés minden területén.

(6) A munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta elismeri a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem fontosságát, beleértve annak szükségességét, hogy az idős és fogyatékos személyek társadalmi és gazdasági beilleszkedése érdekében megfelelő intézkedéseket hozzanak.

(7) Az EK-szerződés célkitűzései közé tartozik a tagállami foglalkoztatáspolitikai összehangolásának az elősegítése. Ennek érdekében új foglalkoztatási fejezetet illesztettek az EK-szerződésbe mint az összehangolt európai foglalkoztatáspolitikai stratégia eszközt, amely a képzett és az elvárásokhoz alkalmazkodni képes munkaerőt ösztönzi.

(8) Az Európai Tanács 1999. december 10–11-i helsinki ülésén elfogadott 2000. évi foglalkoztatási irányvonalak hangsúlyozzák a szociális integrációt ösztönző munkaerőpiac kialakításának szükségességét egymást követő, egymásra épülő intézkedések meghozatala által, amelyek a csoportok, mint például a fogyatékos személyek csoportjának hátrányos megkülönböztetése elleni küzdelmet célozzák. Hangsúlyozzák ezenkívül, hogy külön figyelmet kell fordítani az idősebb munkavállalók támogatására azért, hogy munkaerő-piaci részvételük fokozódjon.

(9) A foglalkoztatás és a munkavégzés kulcselemei a mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőségnek, s jelentősen hozzájárulnak a polgárok teljes részvételéhez a gazdasági, kulturális és társadalmi életben, valamint képességeik kibontakoztatásához.

(10) 2000. június 29-én a Tanács elfogadta a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélkül a személyek közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvet [6]. Ez az irányelv jelenleg is védelmet biztosít az ilyen jellegű hátrányos megkülönböztetéssel szemben a foglalkoztatás és a munkavégzés területén.

(11) A valláson, meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megghiúsíthatja az EK-szerződés célkitűzéseinek a megvalósítását, különösen a foglalkoztatás magas szintjének és a magas szintű szociális védelemnek az elérését, az életszínvonal növelését, az életminőség javítását, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást, valamint a személyek szabad mozgását.

(12) E célból minden közvetlen vagy közvetett, valláson, meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést az ezen irányelv hatálya alá tartozó területeken a Közösségen belül meg kell tiltani. A hátrányos megkülönböztetés e tilalmát a harmadik országok állampolgáira is alkalmazni kell, de e tilalom nem terjed ki a nemzeti hovatartozás alapján történő megkülönböztetésre, és nem érinti a harmadik országokból származó személyek beutazását és letelepedését, valamint foglalkoztatásukat és munkavégzésüket.”

A legáltalánosabban fogalmazó (11) szakaszban is első helyen a foglalkoztatást

említi a szöveg. Ráadásul az „egyenlő bánásmódot” alapvetően a diszkrimináció (hátrányos megkülönböztetés) jogi tilalmaként fogalmazza meg az Európai Közösség alapító okirata (6. cikkely: a nemzeti hovatartozás miatti diszkrimináció tilalma; és a 116. cikkely: a nők és férfiak egyenlő bérezésének követelménye), illetve az Amszterdami Szerződés (a nembeli, a faji, az etnikai hovatartozáson, a koron, a vallási, a lelkiismereti, és a szexuális érdeklődésen alapuló diszkrimináció tilalma), vagyis az „egyenlő bánásmód” követelménye jogi kérdéssé redukálja a problémát.

Ez az elv tehát egyértelműen a tőke haszonelvű logikájának és a polgári rend joguralmi felfogásának konkrét megjelenési formája. Az esélyegyenlőség problémája ettől számos ponton eltér.

Esélyegyenlőség: a fogyatékosagra visszavezethető esélyegyenlőtlenség elleni fellépés

Az esélyegyenlőtlenség elleni fellépés lényege a fogyatékoság miatti hátrányok elensúlyozása, aminek központi eleme az előnyben részesítés. Az 1998. évi XXVI. törvény „A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról” 3. §-a szerint: „A fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogakkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy minden lehetséges módon előnyben részesüljenek.”

Ez a megfogalmazás lehetővé teszi, sőt előírja a pozitív diszkriminációt, vagyis a társadalom életében való részvételhez szükséges fizikai és szellemi képességek terén korlátozott egyének e korlátokat eltüntető intézkedések révén történő segítségét, másokkal szemben előnyök biztosítását a hátrányok megszüntetése érdekében, de csak a másokkal egyenlő jogok érvényesítése érdekében (viszont nem csak a munka világának függvényében).

Az „egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról” szóló 2003. évi CXXV. törvény ennél is tágabban fogja fel a problémát: nem csak a jogérvényesítés terén törekszik egyenlőségre, hanem az esélyek területén is. A törvény 11. §-a szerint:

„(1) Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az

a) törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

b) a párt ügyintéző és képviseleti szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállítása során a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.”

E szabály érvényesülésének jogi feltétele tehát az, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet vagy kollektív szerződés rendelkezzen az esélyegyenlőtlenség felszámolásának konkrét mikéntjéről.

Az esélyegyenlőtlenség elleni fellépés azonban csak első pillantásra jogi természetű és jól láthatóan lebegtetni az utilitarista és az esszencialista felfogás érvényességét.

Az esélyegyenlőség fogalmának értelmezése

Lehetséges azonban az „esélyek” jogon túlmenő értelmezése is. A hivatkozott összes jogszabály a társadalmi élet két külön halmazával foglalkozik: az alkotmányban biztosított emberi és polgári jogok egyenlősége nem esik egybe az esélyek ún. „alanyi jogokon” (a jogi úton érvényesíthető jogok csoportján) túlmenő egyenlőségével. Az esélyegyenlőség két szempontból is túlléphet a formális jogegyenlőség követelményén: egyrészt az egyes jogok konkrét gyakorlása terén kiterjeszti az egyenlőséget a nem jogi természetű különbségekre („a jogon belüli materiális esélyegyenlőségnek” nevezhető csoport) is, ezek megszüntetésével akarván biztosítani a különböző javakhoz való hozzájutás tényleges egyenlőségét (pl. kiterjesztő értelemben nem elegendő a tanuló-hallgatói jogviszony vagy munkajogi viszony létesítésének hátrányokat felszámoló jogi feltételrendszere, az esélyegyenlőség megköveteli a tanulás vagy munkavégzés tényleges fizikai feltételeihez hozzájutás egyenlőségét is [pl. a mozgássérültek számára helyváltoztatást a nem mozgássérültekkel azonos mértékben lehetővé tevő megoldások alkalmazását]). Másrészt az emberi és polgári jogok többségükben nem „alanyi jogok” (vagyis érvényesítésük jogi úton nem kényszeríthető ki, pl. a munkához vagy lakhatáshoz való jog), de az emberi élettevékenységek többsége pont e területek zajlik. Az esélyegyenlőség a „jogon kívüli materiális esélyegyenlőség”-nek nevezhető ügyekre is kiterjed (pl. a gépkocsi megtankolásához mindenkinek egyenlő joga van, de a fizikai hozzáférés esélyegyenlősége egy mozgássérült számára egyáltalán nem biztosított [konkrét eset: behajtani a kúthoz természetesen tud a mozgáskorlátozott, de azután meg kell várnia, amíg valaki észreveszi és megtankolja az autóját]).

Nem közvetlenül jogi, sokkal inkább politikai kérdés az, hogy az esélyegyenlőségnek e két, jogokkal szorosan összekapcsolódó, de azokon kettős értelemben is túlterjedő aspektusából ténylegesen mi valósul meg. A formális jogi egyenlőség és az esélyegyenlőség közötti különbségek felismerése vezethetett ahhoz, hogy 2007-ben módosították, illetve kiegészítették az 1998. évi XXVI. törvényt: a 2007. évi XXIII. törvén 1. §-ával kiegészített 4. § h)1. pontja bevezeti az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát (megjegyzendő: ezt a pontot a 2013. évi módosított törvény meghagyta):

„egyenlő esélyű hozzáférés: a közszolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára *akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető*; továbbá az az épület, amelyben a közszolgáltatást nyújtják, mindenki számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonságga elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára *rendeltetésszerűen használhatók* és a szolgáltatások egyformán igénybe vehetők.”

A törvényszöveghez fűzött (korábban teljes terjedelmében idézett) kommentár jól mutatja, hogy mi a probléma lényege:

„A törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) módosítását tartalmazza. A törvény célja a közszolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételének előírása, a kötelezettség teljesítésére megfelelő határidők kitűzése. [...] *közszolgáltatásnak minősülnek az állami, illetőleg az önkormányzati feladatellátást nyújtó szervek, intézmények által nyújtott szolgáltatások, a működésük során kifejtett tevékenységek. Mindez lényegében magában foglalja a közszféra szolgáltatásait. Közszolgáltatásnak minősül továbbá minden ügyfélszolgálati rendszerben működő szolgáltató tevékenység, függetlenül attól, hogy ki a szolgáltatás nyújtója. A feladat ennél fogva kiterjed a piaci szektor szereplőire is.*

Az érintett érdekvédelmi szervek kezdeményezésére a törvény közszolgáltatásnak minősíti a település vagy településrész közellátását szolgáló, hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenységeket is. [...] Fontos továbbá, hogy a közszolgáltatás tényleges igénybeviteléhez nem elég az épületbe bejutni, azt – legalább a közszolgáltatás igénybeviteléhez szükséges mértékben – be is kell tudni járni, valamint veszély esetén biztonsággal el kell tudni hagyni. A közszolgáltatás akkor hozzáférhető, ha a fizikai megközelítés lehetőségén túl az épületen belüli tájékozódás lehetősége biztosított a vak és gyengénlátó, a siket és nagyothalló, az értelmi fogyatékos, az autista, a súlyosan-halmozottan fogyatékos személy számára.”

Két nagyon fontos szempontból terjeszti ki az egyenlőség kötelezettségének biztosítását ez a törvénymódosítás: egyrészt a „közszolgáltatásba” tartozó tevékenységek és szolgáltatók körének bővítésével a piaci szereplők közszolgáltatóknak minősítésével; másrészt az „akadálymentesítés” fogalmának lényeges kibővítésével: minden akadálnak minősül, ami a fogyatékos személyt gátolja abban, hogy a közszolgáltatást az állapotának megfelelő legnagyobb önállósággal tudja igénybe venni.

A fogyatékosok jogi és materiális értelemben vett esélyegyenlősége terén ezzel a 2007. évi módosítással jelentős előrelépés történt.

Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség fogalmainak viszonya egymáshoz

Az egyenlő bánásmód – mint erről a megfelelő helyen volt szó – a munka világára vonatkozik, vagyis egyrészt nem a társadalmi élet minden területére, másrészt annyiban túlterjed ezen a körön, amennyiben a munkavégzés területén megkövetelt egyenlőséghez az élet más területein is szükséges bizonyos lépések megtétele, de ezek a munkavégzés igényeinek vannak alárendelve és nem az emberi élet teljességének. Ugyanakkor a diszkrimináció tilalmának középpontba állításával jogi eszközökkel kezelendő problémává teszi a hátrányok kiküszöbölését.

Ehhez képest az „esélyegyenlőség” problémájának szabályozása egyrészt túlmegegy a munka világán kettős értelemben is: 1. az élet minden területén fel kíván lépni az egyenlőtlenségek ellen; 2. nem a munka világának követelményei felől közelíti a kérdést, hanem az emberi teljesség esszencialista nézőpontjából, amennyiben az egyének „képességei(ne)k kibontakoztatása” a cél általában. Másrészt túlmegegy a jog világán, amennyiben az „esély” fogalma lényegét tekintve az emberi élet totalitását öleli fel, aminek jogi szabályozása abszurditás. Az „egyenlőség” a társadalmi élet jogilag szabályozott vagy szabályozandó területein elvileg biztosítható, az „esélyek egyenlősége” viszont a probléma sokoldalúsága miatt nem.

A két fogalom tehát hasonló ugyan, de távolról sem azonos tartalmú. Ugyanakkor az „esélyek egyenlősége” teljes tartalmának tisztázhatatlansága teret biztosít a további társadalmi diskurzus számára e témakörben. A később tárgyalandó 1998. évi XXVI. törvény és az annak a 2007. évi XXIII. törvény 1. §-ával történt kiegészítése jól mutatja viszont a polgári társadalom jogának alapvetően utilitarista szemléletét: ahelyett, hogy az egyenlőséget (esélyek, bánásmód) általános érvénnyel kapcsolná a teljes emberi létezéshez, az egyén sokszínűségéhez, lépésről lépésre vonja szabályozás alá a társadalmi élet újabb területeit az egyén sajátos igényeinek autonóm kielégítését

állítva alapkövetelménynek, amivel ténylegesen újabb területeket hódít el az emberi teljesség számára a tőke haszonelvű logikájától.

Az esélyegyenlőség követelményét érvényesíteni kötelesek köre

Az „egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról” szóló 2003. évi CXXV. törvény 4. §-a felsorolja azokat a jogi személyeket, amelyek kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét érvényesíteni „jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során” (a 3. § értelmében e körbe tartozik a foglalkoztatási jogviszony, a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, az állami támogatás nyújtása során létrejött jogviszony és a közszolgáltatások igénybevétele biztosító jogviszony). Ezek a következők:

- „a) a magyar állam,
- b) a helyi és kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei,
- c) a hatósági jogkört gyakorló szervezetek,
- d) a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek,
- e) a közalapítványok, köztestületek, valamint munkavállalók és munkáltatók érdek-képviselői szervezetei,
- f) a közszolgáltatást végző szervezetek,
- g) a közoktatási és a felsőoktatási intézmények (a továbbiakban együtt: oktatási intézmény),
- h) a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények,
- i) a muzeális intézmények, a könyvtárak, a közművelődési intézmények,
- j) az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magán-nyugdíjpénztárak,
- k) az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók,
- l) a pártok, valamint
- m) az a)–l) pontok alá nem tartozó költségvetési szervek”

Összegzés

A fogyatékosügy jogi szabályozása egy, a polgári társadalom és a tőkés piacgazdaság viszonyaiban rejlő alapvető ellentmondás hordozója: egyfelől a történetileg kialakult emberi teljesség (esszencializmus), másfelől a polgári rend és tőkés gazdaság partiku-

lális-funkcionális emberképe egyszerre van jelen benne, s e két szemlélet között az ellentmondás nem oldható fel a fennálló rend keretei között. A szabályozás időbeli változásával ugyanakkor a funkcionista alapállás lassú térvesztése és az esszencialista szemlélet növekvő érvényesülése látszik együtt járni. E tendenciát erősíti a fogyatékosok önrendelkezési jogainak és lehetőségeinek egyre szélesebb körű elismerése (a társadalmi öngazgatás megjelenése egy speciális helyzetű népesség alcsoport esetében). A jogi szabályozás aktuális alakulásának értelmezéséhez nélkülözhetetlen lenne egy fogyatékosüggyel kapcsolatos társadalmidiskurzus-elemzés, ami azonban túlmegegy a feladat határain.

Irodalom

- Foucault, Michel 2004. *A bolondság története*. Budapest, Atlantisz.
- Foucault, Michel 1991. A diskurzus rendje. *Holmi*, 7. szám, 868–899.
- Dr. Gere Ilona – Szellő János (szerk.) 2007. *Foglalkozási rehabilitáció*. Budapest, SZMM (Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány), 11–12.
- Huntington, Samuel P. 1998. *A civilizációk küzdelme és az új világrend kialakulása*. Budapest, Gondolat, 101–105.
- Marx, Karl 1948. *A tőke*. I. kötet. Budapest, Szikra, különösen 43–159.
- Országos Fogyatékosügyi Program 2007–2013.
- Simmel, Georg 2004. *A pénz filozófiája*. Budapest, Osiris, különösen 108–154.
- Simmel, Georg 1973. A nagyváros és a szellemi élet. In Szelényi Iván (szerk.): *Város-szociológia*. Budapest, KJK, 251–266.
- 2000/78/Ek irányelv az egyenlő bánásmódról.
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.
1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról.
2013. évi LXI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról.